A földbirtok-politika intézményeinek lehetséges változásai

Orlovits Zsolt

Kulcsszavak: üzemszabályozás, járadékvadászat, földügyi igazgatás.

ÖSSZEFOGLALÓ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

Az üzemszabályozás magyarországi bevezetése olyan modellváltást eredményezne, amely a termőföld-tulajdonlás helyett a használatra helyezné a szabályozás hangsúlyait. Ezzel párhuzamosan olyan hatósági ellenőrzési rendszer kiépítésére is lehetőség nyílna, melyen keresztül hazánk a Római Szerződésben rögzített alapelvek (állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalma, tőkeáramlás és letelepedés szabadsága) megsértése nélkül is képes lehet megoldani a birtokpolitika nemzeti karakterét.

Az új szabályozási modellen keresztül a birtokaprózódás mérséklődése is elérhető az agrárüzem mint dologösszesség egy egységben történő öröklésével anélkül, hogy csorbulna az örökhagyó tulajdonos üzeme feletti szabad rendelkezési joga.

Az osztatlan közös tulajdonban maradó földrészletek feletti rendelkezés, illetve művelése tárgyában a tulajdonostársak döntéshozatala – a Ptk. közös tulajdonra vonatkozó szabályainak alkalmazása helyett – intézményesített formát igényelne.

Ha a termőföldre kötött haszonbérleti szerződések előzetes hatósági kontroll alá kerülnének, és – egy korlátozottan köthető bérleti konstrukció bevezetése mellett – a haszonbérlet minimális időtartamát 7-9 évben rögzítenék a bérlő egyszeri szerződéshosszabbítási jogának biztosításával, megszüntethető az előhaszonbérleti jog jelenlegi rendszere, valamint a földtulajdonos bérleti díjban realizálódó jövedelme utáni adómentesség is.

A gazdasági társaságok számára olyan speciális agrártársasági formák törvényi szintű megalkotása szükséges, melyekkel – megfelelő átmenetet biztosítva – a mezőgazdasági tevékenységet végző társas vállalkozások üzemszabályozáshoz igazodó, kötelező átalakulása is rendezhető.

BEVEZETÉS

A **gazdálkodás** folyóirat 2010. évi 2. számának Vita rovatában *Kapronczai István* tollából egy problémafelvető tartalmú cikk jelent meg a földbirtok-politika választ igénylő kérdéseiről (*Kapronczai, 2010*). Jelen tanulmány célja a vitaindítónak szánt írásban konkrétan is érintett egyes jogintézmények lehetséges módosítási irányainak felvázolása.

Magyarország az uniós csatlakozási szerződés értelmében 2011-ig, de legfeljebb 2014-ig tarthatja fenn jelenleg hatályos, az EU-állampolgárokra nézve diszkriminatív tulajdonszerzési korlátozásait. Eddig az időpontig van lehetőség arra, hogy a földpiac intézményrendszerét, és ezen belül a vonatkozó jogszabályi környezetet hazánk úgy alakítsa át, amely immár egységes feltételrendszer alapján rendezi a földtulajdonszerzés és -használat korlátait. A vonatkozó jogintézmények áttekintése és újraszabályozása azonban akkor sem tűrne halasztást, ha Magyarország élhet a hároméves hosszabbítás lehetőségével, mert egy új birtokpolitikai koncep-

ció eredményes adaptációjához viszonylag hosszabb átmeneti idő szükséges.

Az egyes földpiaci jogintézmények közötti koherencia fenntartása azt igényli, hogy a termőföld-tulajdonszerzéssel egy időben számos más birtokpolitikai kérdés (üzemszabályozás, haszonbérlet, termőföldöröklés, osztatlan közös tulajdon) is napirendre kerüljön, megteremtve ezzel azt a régóta igényelt intézményi stabilitást, mely a földpiac élénküléséhez és a spekuláció visszaszorulásához vezethet.

A KÖZÖSSÉGI BIRTOKPOLITIKA MODELLJE

A termőföld tulajdonának és használati jogának megszerzésével kapcsolatos szabályozási kérdések valamennyi uniós tagállam esetén a legfontosabb *nemzetstratégiai kérdések* körébe tartoznak. Ebben a tárgykörben az uniós szintű szabályozás csak közvetve, legfőképp az *általános közösségi alapelvek* szintjén érvényesül (*Szűcs et al., 2003*). Ezért minden tagállam törekvése olyan saját birtokszabályozási rendszer kialakítása, amely egyrészt nincsen ellentétben a Római Szerződésben rögzített elvekkel, viszont tükrözi az adott tagország agrárpolitikai prioritásait.

Vizsgálódásunk szempontjából a legfontosabb alapelv a közösségen belüli diszkrimináció tilalma, melyet a Római Szerződés 6. cikke deklarál. Ennek értelmében „*jelen szerződés alkalmazási területén tilos az állampolgárságon alapuló bármilyen hátrányos megkülönböztetés*". A birtokpolitikai szabályozást tekintve tehát különböző közérdekű szempontok alapján bizonyos diszkriminatív, közigazgatási jellegű, nemzeti szintű előírások alkalmazhatók, de csak úgy, ha azok minden uniós tagállami polgárra egyaránt vonatkoznak. Ha tehát a magyar jog a termőföld-adásvételi szerződés érvényességét a vevő oldaláról helyben lakáshoz és a lakóhelyhez viszonyított valamely lokális távolsághoz kötné, akkor ez a szabály hazánkban a magyar állampolgárok földvásárlásaira *ugyanolyan kötöttséget* jelentene, mint például egy osztrák gazda esetében.

Van azonban egy, a birtokpolitikai diskurzusokban nem kellően hangsúlyozott szabály Magyarország csatlakozási szerződésében, mely az ehhez hasonló közigazgatási előírások utólagos bevezetése elé komoly akadályokat görget. A csatlakozási szerződés „Tőke szabad mozgása" fejezetében ugyanis a mezőgazdasági földterület megszerzésére vonatkozó, 7+3 éves derogációt engedő bekezdésében olvasható egy *súlyosítási tilalmat* kimondó előírás is. Ennek értelmében *„valamely tagállam állampolgára, illetve egy másik tagállam jogszabályai szerint létrehozott jogi személy a mezőgazdasági földterület megszerzése vonatkozásában nem részesíthető kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amilyenben a csatlakozási szerződés aláírása napján részesült"*. E szabály értelmezése vitatott. Az azonban tény, hogy 2004. május 1-jén a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (Tft.) csak a jogi személyek földtulajdon-szerzési tilalmát, illetve mennyiségi korlátozásokat tartalmazott, de nem írt elő a termőföld tulajdonszerzésére nézve egyéb közigazgatási korlátozást (pl. helyben lakás, szakirányú iskolai végzettség). Ha tehát hazánk azt az egyszerűnek tűnő utat választaná, hogy az uniós állampolgárok részleges földvásárlási monopóliumának lejártát megelőzően a Tft.-t igazgatási jellegű korlátozásokkal egészítené ki, a szigorúbb jogértelmezés szerint csak idő kérdése, hogy az Európai Bíróság egy ilyen tárgyú beadvány nyomán lefolytatott eljárást követően ítéletében ne kötelezze Magyarországot a csatlakozási szerződés aláírásának napján érvényes feltételrendszer visszaállítására. A megengedőbb értelmezés viszont azzal érvel, hogy az igazgatási jellegű korlátozások utólagos, de állampolgárságtól függetlenül érvényesülő bevezetése csak a magyar állampolgárok számára jelentene kedvezőtlenebb helyzetet, más tagállami állampolgárok számára nem, mivel azok a belépésünkkor hatályos Tft. szerint

eleve ki voltak zárva a termőföld tulajdonjogának megszerzéséből (*Jójárt – Kurucz, 2008*).

Jogos kérdésként vetődik fel, hogy amennyiben a szigorúbb értelmezésből indulunk ki, Magyarországnak gyakorlatilag „feltartott kezekkel" kell-e várnia a derogációs időszak jelenleg még bizonytalan végét, avagy létezik valamilyen alternatív megoldás a helyzet rendezésére? Úgy tűnik, ilyen megoldást jelenthet az üzemszabályozás bevezetése, amely *ágazati modellváltást* eredményezne, így a tulajdonlás kérdéseiről a hangsúly inkább a *birtoklás és a használat* irányába helyeződne át, de közvetett módon a tulajdonszerzésre is korlátozásokat jelentene.

TAGÁLLAMI SZINTŰ SZABÁLYOZÁSI MODELLEK

Az Európai Unió tagországai *elvi szinten vizsgálva* kétféle agrárszabályozási modellt alkalmaznak. Az egyik a hazánkban is követett *erőforrás-alapú*, az egyes termelési tényezőket elkülönült egységekként szabályozó modell, a másik pedig az *üzemszabályozáson* alapuló, mely az agrárüzemet mint *dologösszességet* tekinti a szabályozási rendszer kiindulópontjának. Kétségtelen tény, hogy a jelentősebb agrárpotenciállal rendelkező tagországok (pl. Németország, Franciaország, Dánia) az üzemszabályozás elveit követik, ebből a szempontból tehát Magyarországon is indokolt lehet a bevezetése. Ugyanakkor ez a modell számos szempontból idegen a mezőgazdasági termelésben részt vevők körében kialakult szemléletmódtól, tehát csak *megfelelő átmenettel* valósítható meg, egyes részletkérdések pedig jogi-dogmatikai problémák tisztázását is felvetik.

Az erőforrás-alapú szabályozási modell lényege, hogy az egyes mezőgazdasági erőforrások forgalomképességüket tekintve önállóak, vagyis a termelési tényezők feletti rendelkezési jog minden esetben elkülönülten értelmezendő. Ha tehát valaki Magyarországon például egy őstermelőtől meg kívánja vásárolni annak összes mezőgazdasági termelőegységét, ingatlan és ingó vagyoni elemeit (pl. a termőföld, erőgépek és egyéb felszerelések), illetőleg a hozzá kapcsolódó vagyoni értékű jogokat, azok csak *külön-külön nevesítve* lehetnek szerződés tárgyai. A tulajdonos dönthet úgy is, hogy az üzeméhez tartozó vagyonelemeket egyesével, más-más személynek értékesíti. Az agrárüzem fogalmilag létezik ebben a modellben is, hiszen a támogatási jogosultságok alapja az aktuálisan, illetőleg a történelmi bázisévben meglévő termelési tényezők összessége, ám ezek *forgalmi szempontból nem képeznek jogi egységet* (*Jójárt – Kurucz, 2008*). Ettől ugyan kisebb-nagyobb mértékben eltérő a *regisztrált családi gazdaság*, valamint a tagoktól elkülönült, mezőgazdaságban hasznosítható vagyonnal rendelkező *gazdálkodó szervezet* jogállása, de itt sem kizárt az egyes vagyonelemek önállóan forgalomképessé tétele.

Az agrárüzem dologösszességkénti értelmezése azonban nem teljesen idegen a magyar jogtól. A *Polgári Törvénykönyv* (Ptk.) ugyanis az öröklési jog körében ismeri az agrárüzem mint *elkülöníthető hagyaték* fogalmát, de csak annyiban, hogy az örökös részéről a mezőgazdasági termelés célját szolgáló föld, a hozzá tartozó berendezések, felszerelési tárgyak, állatállomány és munkaeszközök együttese a hagyatékból *külön is visszautasítható*, amennyiben nem foglalkozik hivatásszerűen mezőgazdasági termeléssel.

Az *üzemszabályozás modelljében* az agrárüzem dologi jellegű erőforrásai alkotják az agrárüzem mint forgalmi egység egészét. Ahhoz, hogy egy dologösszesség forgalmi egységgé váljon, szükséges az agrárüzem hatósági nyilvántartásba vétele, mégpedig az üzemhez tartozó termelési tényezők tételes (leltárszerű) felsorolásával együtt. Fontos előírás az is, hogy az agrárüzemnek életképesnek kell lennie, tehát el kell érnie egy jogszabályban foglalt minimális termelési méretet. Az agrárüzem ilyen módon történő megalapítá-

sa egyben azt is jelenti, hogy a bejelentett és üzemi leltárba felvett termelési tényezők önállóan már nem, vagy csak igen korlátozottan lesznek forgalomképesek, tehát az üzem részeiben nem ruházható át, egyes vagyontárgyak külön-külön nem értékesíthetők, nem örökölhetők.

Eladható, illetve haszonbérbe adható viszont az *agrárüzem egésze*, tehát a termőföld és a leltárba vett eszközök együttese, mely dologösszességként a vevő tulajdonába, illetőleg a haszonbérlő használatába megy át. Kivételesen indokolt esetben, külön hatósági jóváhagyás mellett azonban lehetőség teremthető arra, hogy a leltárba felvett valamely dolgot (egy konkrét földrészletet, vagy egy gépet, berendezést) önállóan értékesíthessen az üzem tulajdonosa. Ez azonban csak akkor lehetséges, ha a hatóság számára hitelt érdemlően igazolja, hogy ezzel nem kerül veszélybe az üzem működőképessége, illetőleg a termelési színvonal javulását eredményezi (mert pl. az üzemtől távolabb elhelyezkedő földterület eladásából befolyt összegen az üzem közelében fekvő másik földrészletet kíván vásárolni).

Fontos kiemelni, hogy az agrárüzem azonos rendeltetésű dolgok összessége, *nem pedig önálló vállalkozási forma*, tehát az agrárüzem mint forgalmi egység saját neve alatt nem szerezhet jogokat, nem vállalhat kötelezettségeket. *Jogi-dogmatikai problémát* jelenthet azonban, hogy mi tekinthető egy dologösszesség részének, azaz mit tekintünk dolognak. A magyar jog ebből a szempontból szigorúan csak a fizikailag megragadható tárgyakat tekinti annak, bár a Ptk. megengedi, hogy törvény ettől eltérő entitásokat is dolognak minősíthessen. Így válhat(ott volna) a jelenleg alkotmánybírósági kontroll alatt álló SPS-törvény rendelkezése nyomán a mezőgazdasági támogatási jog is dologgá. Csakhogy ezzel a *vagyoni értékű jogok* rendszerében képződne ellentmondás, mivel a magyar jogban uralkodó felfogás szerint *a vagyoni értékű jogok nem minősülnek dolognak*, igaz, egyes uniós tagállamokban (pl. Franciaország, Ausztria) elismerik a „testetlen dolgok" dologiságát is. Ezt a problémát áthidalandó létezik a dologösszességnél szélesebb értelmű *vagyonösszesség* kategóriája, mely abban különbözik az előbbitől, hogy a vagyonba bele kell foglalni a nem dologi minőségű javakat, azaz a jogosultságokat (vagyoni értékű jogokat), illetőleg a kötelezettségeket (tartozásokat) is. A vagyonösszesség fogalmának az agrárüzem egészének értékesítése, illetve öröklése esetén lehet különös jelentősége (*Orlovits, 2008*).

Mezőgazdasági vagyoni értékű jognak minősülnek a támogatási jogosultságok, az üzem által hasznosított kvóták, a szőlő újratelepítési jog, illetőleg a vadászati és halászati jog is, melyek kétségtelenül egy agrárüzem részét képezik. Kötelezettségnek minősül többek között az agrárüzem működtetésére, fejlesztésére felvett *hitel visszafizetése*, illetve ezzel összefüggésben az agrárüzemre mint felajánlott fedezetre bejegyzett *jelzálogjog* is. Az üzemszabályozás ugyanis alapot teremthet arra, hogy az agrárüzem mint dologösszesség *együttesen* is zálogbejegyzés tárgyát képezhesse, ezzel növelhető a fedezetként felajánlott vagyontárgyak értéke, s így akár magasabb összegű kölcsön nyújtására is lehetőség nyílik.

Az üzemszabályozás bevezetésével válik igazán érhetővé a sokat emlegetett francia birtokszabályozás lényege. Ennek értelmében a termőföld *tulajdonjogának* megszerzése sem állampolgári, sem mennyiségi szempontok szerint nem korlátozott, de egyes birtokpolitikai célok az üzemszabályozáson, az üzemi méretek korlátozásán és a szigorú hatósági engedélyezési rendszeren keresztül mégis érvényesíthetők. A *hatósági kontroll* bevezetése elé a korábban idézett magyar csatlakozási szerződés egyébként nem gördít akadályt, de az alkalmazott feltételrendszernek *állampolgári diszkriminációtól mentesnek*, *objektívnek*, *állandónak*, *átláthatónak* és *nyilvános kritériumokon alapulónak* kell lennie (*Jójárt – Kurucz, 2008*).

A FÖLDÜGYI IGAZGATÁS SZERVEZETI KÉRDÉSEI

A földügyi igazgatás hatósági feladatai a termőföld tulajdoni és használati viszonyai körében igen sokrétűek, és szervezeti kereteit tekintve is számos helyre telepíthetőek a közigazgatási struktúrán belül. A magyar szabályozás a földforgalommal összefüggő feladatok zömét egy regisztratív szervezethez, a földhivatalokhoz sorolta. Mivel a földhivatalok hagyományos értelemben vett feladatköre *nyilvántartások vezetésére* korlátozódik, tevékenységétől idegen volna az üzemszabályozás bevezetését követően, vagy akár attól függetlenül is az előzetes engedélyezési, jóváhagyási, illetőleg szakmai ellenőrzési jogkörök oda történő telepítése. Ezzel egyidejűleg *felszámolhatóvá válna* a földhasználati viszonyok jelenlegi regisztrációs rendszere, a *földhasználati nyilvántartás*, hiszen ha minden földforgalommal összefüggő megállapodás (beleértve a termőföld használatára irányuló szerződéseket is) előzetes hatósági kontroll alá kerül, az hatékonyabban vezethető az ügyletet engedélyező hatóság saját hatáskörében, mintsem egy külön nyilvántartó szervnél.

Annak kiválasztása már alapvetően politikai kérdés, mely szerv lássa el a hatósági engedélyezési feladatokat, illetőleg azok minden tekintetben országosan egységes szempontok szerint mérlegeljenek, vagy vegyék figyelembe a regionálisan kialakult viszonyokat is. A hatósági kontrollt elvileg gyakorolhatja egy dekoncentrált államigazgatási szerv (mint például az MgSZH megyei földművelésügyi igazgatóságai), vagy egy koncentrált, de kellő számú kirendeltséggel rendelkező államigazgatási szerv, melyre az MVH jelenti a hazai példát. Elvileg mindkét szerv ellát hasonló feladatokat, hiszen az MgSZH a vadászati és halászati jog hasznosítására kötött haszonbérleti szerződések kapcsán már gyakorol ilyen jogköröket, míg az MVH a mezőgazdasági vagyoni értékű jogok (pl. tejkvóta) adásvételi és haszonbérleti viszonyait ellenőrzi hasonló módon. Véleményem szerint a birtokpolitika nemzeti karaktere miatt inkább az MgSZH szervezete tűnik megfelelőbbnek.

Dönthet azonban úgy is a jogalkotó, hogy a hatósági kontroll szerepét egy decentralizált, tehát nem államközpontú szervre bízza. Erre is számos uniós tagállamból hozható példa. A decentralizált közigazgatási szerv lehet valamely köztestület, mint ahogy Hollandiában a *Grondkamer*, úgy Magyarországon az *Agrárkamara*. Ennek előnye, hogy a kamara szervezetén belül a már évek óta működő választottbíróságokhoz hasonlóan kialakítható lenne a földforgalommal összefüggő jogvitákra specializálódott, a polgári bíróságot tehermentesítő, egyszerűsített vitarendező fórum is. A másik lehetőség a helyi (megyei) önkormányzatok bevonásával kialakított földforgalmi bizottságok létrehozása, mint amilyenek tartományi, illetve ezen belül járási szinten Ausztriában működnek. Hazánkban – *ugyan csak névleges jogkörökkel*, de – szintén hasonló elvek alapján jöttek létre az állami földek értékesítését véleményező *Helyi Birtokhasznosítási Bizottságok*.

Végül kiemelendő még a hatósági szervezetrendszer feladatait érdemben kiegészíteni képes, önálló *Nemzeti Földalapkezelő Szervezet* létrehozása, mely nem hatóságként ugyan, de speciális jogkörök (pl. tényleges prioritást jelentő elővásárlási jog) révén hathatósan működhet közre a birtokpolitika formálásában, akár speciális részvénytársasági formában is, miként Franciaországban a SAFER (*Fehér, 2002*).

Bármelyik változat mellett is dönt az Országgyűlés, a jelenlegi, kizárólag a benyújtott iratok átvizsgálásán alapuló, és esetlegesen az ügyészséget az eljárásba bevonó rendszert fel kell váltania egy érdemi, előzetes engedélyezési és hatékony el-

lenőrzési jogkörökön alapuló igazgatási struktúrának.

A TERMŐFÖLD-TULAJDON EGYES SZABÁLYOZÁSI KÉRDÉSEI

A termőföld tulajdonszerzésének egyik neuralgikus pontja a gazdálkodó szervezetek termőföldvásárlásának kérdése. A Tft. megszületésekor szinte teljes politikai konszenzus alakult ki arról, hogy a magyar jog tilalmazza a társaságok földszerzését. Ez a lépés viszont megnehezítette azt is, hogy családi-rokoni kapcsolatokon alapuló mezőgazdasági középüzemek jöjjenek létre hazánkban. A jogalkotó ugyanis nem ismerte fel annak a franciák által már évtizedek óta alkalmazott elvnek a jelentőségét, mely szerint a hagyományos gazdasági társasági formák egyoldalú profitérdekeltségük miatt *nem alkalmasak a mezőgazdasági termelés koordinálására*, de *speciális agrártársasági konstrukciók* kialakításával lehetőséget lehet teremteni a családi kereteket meghaladó mezőgazdasági tevékenység folytatására is. Így született meg a magyar kkt. formához hasonló, személyegyesítő jellegű SCEA (*société civil d'exploitation agricole*), illetőleg a hazai kft. és zrt. vonásait hordozó EARL (*enterprise agricole á resposibilité limitée*) társasági típus (*Pálovicsné, 1999*).

Ezek és további más formációk *kizárólag mezőgazdasági tevékenység folytatására alapíthatók*, a tagságukkal szemben pedig speciális, de nem állampolgársági diszkrimináción alapuló követelményeket támasztanak (pl. tagjaik csak természetes személyek lehetnek, gazdálkodó szervezetek nem). Egy ilyen átállás Magyarországon is véghez vihető egy *agrártársasági törvény* megalkotásával, s így néhány éves átmenetet biztosítva a mezőgazdasági főtevékenységet végző társaságok üzemszabályozáshoz igazodó, kötelező átalakulása törvényi szinten rendezhető volna.

Speciális magyar sajátosságnak tekinthető a *szövetkezeti részaránytulajdon* rendezése során kialakult osztatlan közös tulajdoni forma. Ezek teljes felszámolása a jelenlegi rendelkezésekkel nem lehetséges, ugyanis ha egy táblán belül elrendelik is a tulajdonrészek nevesítését, akik ezt nem kérik, illetőleg tulajdonrészük nagysága nem éri el a 3000 négyzetmétert, ugyanúgy osztatlan közös tulajdonban maradnak, csak már egy kisebb, visszamaradó területen. A közös tulajdonú területek hasznosítása történhet a tulajdonostársak közötti használati jog felosztásával (melylyel tulajdonjogilag nem szűnt meg a tulajdonközösség), illetőleg az egész földrészlet haszonbérbe adásával. Jelenleg is jogértelmezési vita tárgyát képezi, hogy a Ptk. általános szabályai alapján szükséges-e az összes tulajdonostárssal szerződést kötnie a tábla haszonbérlőjének, vagy elegendő a tulajdoni hányad szerint számított többséggel. A földhivatalok inkább a szigorúbb értelmezés szerint járnak el, de esetenként megelégszenek azzal is, ha a haszonbérlő azt igazolja, hogy mindenkit megkeresett ajánlatával, egyes tulajdonostársak azonban nem reagáltak vagy nem voltak elérhetők, illetőleg befogadja a tábla részleges használatára irányuló bejelentéseket is. Véleményem szerint jogalkotói mulasztás áll fenn a kérdés világos és egyértelmű rendezése terén. Pedig a magyar jog korábban ismerte a *közbirtokosság* fogalmát, és ahhoz már 1836-ban külön törvényt is rendelt. Sőt, a részaránytulajdon rendezését szabályozó 1993. évi II. törvény 1999-ben bevezetett, de 2001. év végével hatályon kívül helyezett 12/G §-a ismerte a *„tulajdonosok közgyűlése"* kifejezést, és a döntéshozatalt tulajdoni hányad szerinti *kétharmados szavazatarányhoz* kötötte. Álláspontom szerint az osztatlan közös tulajdonban lévő, kényszerközösségen alapuló földek feletti rendelkezés a jelenleginél hatékonyabb, a társasházak működtetéséhez hasonló, de a termőföld jellegéből fakadó sajátosságokat is figyelembe vevő, *intézményesített formát* igényelne.

A birtokpolitika érzékeny pontját képezi az örökléssel történő tulajdonszerzés lehetősége, a birtokaprózódásra tekintettel. Magyarországon a termőföldre nézve már a középkortól *a fejenként egyenlő részben való öröklés* vált általánossá a (kezdetben csak férfi) leszármazók között, mely szabály alól a hitbizományi és egyéb, korlátozás alá eső földek (vitézi telek, haditelek) jelentettek csak kivételt (*Béli, 2000*).

Az örökhagyónak tehát a saját tulajdona felett alkotmányosan védett *szabad rendelkezési joga* van, mely vélhetően sérelmet szenvedne, ha saját agrárhagyatékát *végrendeleti úton* nem hagyhatná az általa kijelölt személyre, vagy nem utalhatná akár több leszármazójának természetben felosztott vagy közös tulajdonába. Más lenne a helyzet az üzemszabályozás bevezetése esetén, mert ekkor az agrárüzem mint dologösszesség csak *együtt* volna örökölhető, de itt sem zárható ki, hogy az üzemet több leszármazó közösen örökölje. Ez utóbbi esetben az üzem egységét csak hatósági engedéllyel, az életképesség bizonyításával lehetne megbontani. Kompromisszumként felvetődhet a német szabályozáshoz hasonló rendszer átvétele, melynek lényege, hogy ha az örökhagyó *nem végrendelkezett* agrárüzeme felől, illetőleg nem kötötte ki az általános öröklési szabályok alkalmazását, akkor az üzemet csak egy örökös legyen jogosult megszerezni, mégpedig törvényben rendezett módon, például hatósági kijelölés útján, a többi örököstárssal elszámolva (*Grimm, 2004*).

A termőföld *spekulatív célú vásárlása* kapcsán hangsúlyozni kell, hogy az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jog értelmezése során a *már megszerzett tulajdon* közérdekből történő esetleges elvonását igen szigorú feltételek között ítélte alkotmányosnak, miként azt is csak átmenetileg, a termőföld tulajdonviszonyainak végleges rendezéséig, illetőleg stabil földpiac kialakulásáig tartotta annak, hogy a Tft. 300 ha vagy 6000 AK mértékben szabott határt a tulajdonszerzésre [35/1994. (IV.24.) AB határozat]. Közgazdasági értelemben a termőföld mint korlátozottan rendelkezésre álló erőforrás, tulajdonosa számára munka nélkül elérhető jövedelmet, azaz *abszolút járadékot* termel, mely leggyakrabban a haszonbérleti díjban realizálódik (*Naárné, 2009*). Az elérhető járadék mértékét jelentősen befolyásolja az állam is, amikor – *legalábbis a jogalkotói célt tekintve* – a termőföld használójának jövedelemkiegészítő támogatást nyújt. A területalapú támogatásoknak a földtulajdonos irányába történő részleges elszivárgása azonban már régóta ismert jelenség (*Biró, 2010*). A *sofa-farmer* például olyan termőföldet tulajdonló „mezőgazdasági termelő", aki úgy igényel és kap területalapú támogatást, hogy közben érdemben nem végez mezőgazdasági tevékenységet (*Mikó, 2008*). Ezt a magatartást a közgazdaságtanban *járadékvadászatnak* (rent-seeking) nevezzük (*Tullock, 1989*), melynek a mezőgazdaságban két tipikus esete különíthető el.

Az egyik, ha a „gazda" a támogatás igénybevételének feltételeit mesterségesen teremti meg. Ebben az értelemben például az a gazdálkodó járadékvadász, aki alacsony ráfordítási szint mellett művelhető, jelentős nagyságú gyepterülettel rendelkezik, de a terület hozamának hasznosítására szolgáló állatállománya nincs. Ilyen esetben feltételezhető, hogy a gyep legeltetésének jogát szívességből átengedi egy állattenyésztőnek, a gyep után kapott agrártámogatást pedig ő maga járadékként a mezőgazdaságon kívül hasznosítja.

A másik eset az, ha a támogatást igénylő „termelő" nem saját nevében és kockázatára gazdálkodik, s így mezőgazdasági tevékenységéből nem rendelkezik önálló árbevétellel. Például úgy adja jogellenesen haszonbérbe földjét, hogy ő mint tulajdonos marad a földhasználati nyilvántartás szerint a bejelentett földhasználó, így saját részére tudja igényelni a támogatást. Miköz-

ben maga semmiféle mezőgazdasági tevékenységet nem folytat.

Az üzemszabályozás bevezetése az ilyen tulajdonosi magatartások visszaszorítására is kiválóan alkalmas volna. Egyrészt mezőgazdasági támogatást csak bejelentett agrárüzemnek lehetne folyósítani, a bejelentésnek pedig része volna az üzemi leltár nyilvántartásba vétele is, melyből az engedélyező hatóság számára azonnal láthatóvá válna, ha valaki járadékvadász magatartást tanúsít. Ez persze a termőföld tulajdoni és használati viszonyainak ismert problémáját, tehát az abszolút járadékként értelmezhető haszonbérleti díj, mint az agrárágazat jövedelmezőségét rontó költségtényező kiiktatását nem oldaná meg, de legalább a visszaélések egy részét mérsékelné.

Az üzemi szintű szabályozás, valamint a hozzá kapcsolódó hatósági kontroll révén az elővásárlási jog hatályos rendszere és annak sorrendisége is jelentősen egyszerűsíthető volna. A jelenleg alkalmazott meghirdetési kötelezettséget pedig legfeljebb ott lenne érdemes fenntartani, ahol a vételi ajánlatot tett fél nem agrárüzemmel rendelkező mezőgazdasági termelő. Egyéb ügyletek esetén a hatósági kontroll kiszűrné az esetleges spekulatív szándékokat.

A TERMŐFÖLD-HASZNÁLAT EGYES JOGINTÉZMÉNYEIRŐL

A magyar földhasználat meghatározó jogintézménye a haszonbérlet, mellyel összefüggésben megjelent egy sajátos agrárjogi cél, a *haszonbérlő fokozott védelmének elve*, mely azon alapul, hogy a haszonbérlő hosszú távon érdekelt a föld használatában. Csakhogy a polgári jog római jogi gyökerű szabályozási konstrukciója alapvetően a *rövid távú* haszonbérleti szerződésekre alapozott, a termőföld hosszú távú bérletként történő hasznosítására ugyanis egy speciális forma, az *örökhaszonbérlet* szolgált. Mivel ez utóbbi jogintézmény sem a magyar, sem számos további európai államban nem honosodott meg, a termőföld haszonbérletére a legtöbb uniós tagország sajátos, köztes időtartamú konstrukciókat dolgozott ki.

Az egyik ilyen, napjainkban gyakran emlegetett, több uniós tagállamban is alkalmazott szabályozási modell, amikor a haszonbérleti szerződést határozott időtartamra, és *legalább* 7-9 évre lehet csak megkötni, illetőleg a haszonbérlőnek a szerződés lejártát követően egyoldalú nyilatkozattal érvényesíthető *egyszeri szerződéshosszabbítást* is engedélyeznek. Az ilyen szabályozást alkalmazó országokban azonban *alternatív konstrukciók* is léteznek, mint például az *„évről évre bérlet”*, mely fogalmilag nem haszonbérlet, de termőföldre érvényesen köthető szerződési alakzat. Ennek az az értelme, hogy vannak olyan élethelyzetek, amikor a termőföldet a tulajdonosa csak rövidebb, de előre tervezhető ideig nem tudja maga megművelni (pl. amíg felsőfokú tanulmányait folytatja, illetőleg alkalmas vevőt keres a földjére). Az ilyen éves bérletek azonban csak korlátozott számban (általában 3-5 alkalommal) újíthatók meg, ez után már csak hosszú távú haszonbérleti szerződés keretében lehet az adott földrészletet újból bérbe adni. A kizárólag hosszú távra köthető bérleti szerződések tipikusan az üzemszabályozást alkalmazó tagországokra jellemzőek, hiszen ezek a földterületek a szerződés megkötésével egy agrárüzem részévé válnak, és az üzemi leltár megváltozása révén hatósági kontroll alá kerülnek.

A hosszú távú haszonbérleti szerződések fokozott védelmének megítélése kapcsán az utóbbi időben számos országban *jogidogmatikai áttörés* következett be. A polgári jog a tartósan fennálló jogviszonyok többségét jellemzően a *dologi jogok* körében szabályozza (pl. tulajdonjog, haszonélvezet, jelzálogjog), míg a rövidebb ideig fennállókat a *kötelmi jog* rendszerében. Mivel az ingatlan-nyilvántartást a tartósan fennálló jogok tulajdoni lapra történő feljegyzésére hozták létre, a jogászok sokáig idegenkedtek attól, hogy megbont-

sák a „dologi jog – kötelmi jog" szétválasztásának klasszikus elveit, és lehetőséget teremtsenek a haszonbérleti szerződések ingatlan-nyilvántartásban történő rögzítésére. A fordulatra példa, hogy az angol ingatlan-nyilvántartási reform keretében 2002-től előírták a 7 évnél hosszabb haszonbérleti szerződések tulajdoni lapra történő bejegyeztetését (*Cursley et al., 2009*).

Bár hazánkban köztes megoldásként előírták ugyan a *földhasználati nyilvántartás* vezetését, azonban a haszonbérleti szerződés ebben történő rögzítése *nem előzetes érvényességi feltétel*, a földhasználati lapba történő *betekintés* pedig a tulajdoni lappal összehasonlítva sokkal *korlátozottabb*. Egy néhány éves időtartamra kötött megállapodás tulajdoni lapra történő feljegyzése valóban nem indokolt, de egy legalább 5-7 évre kötött, az adott termőföld forgalomképességére jelentős hatást gyakorló haszonbérleti jogviszony ingatlan-nyilvántartásban történő rögzítésének már megalapozott garanciális indokai volnának a földrészlet potenciális vevőjére nézve. Különösen igaz ez a megállapítás, ha a határozott idejű haszonbérleti szerződés felmondásának meglehetősen szigorú, elsődlegesen a bérlő érdekeit figyelembe vevő hatályos szabályaira gondolunk. Termőföldre kötött haszonbérleti szerződés ugyanis csak *közös megegyezéssel*, illetőleg a *rendkívüli felmondás* szabályai szerint szüntethető meg a szerződés lejárta előtt, a *tulajdonosváltozás*, tehát a földrészlet értékesítése, vagy a tulajdonos halála azonban *nem minősül rendkívüli felmondási oknak*.

A termőföld-tulajdonosok részéről *racionális magatartás*, hogy inkább rövidebb távú haszonbérleti szerződést kötnek. Az elmúlt időszakra ugyanis *emelkedő tendenciájú haszonbérleti díj* volt jellemző. Mivel termőföldre *csak határozott idejű* haszonbérleti szerződés köthető, melyben előre rögzítik a haszonbérleti díj nagyságát is, az csak közös megegyezéssel módosítható a szerződés időtartama alatt. Az egyezség viszont kizárható, mert a haszonbérbe vevőnek nem érdeke, hogy például egy 2000-ben, 15 éves időtartamra, 25 kg búza/AK éves díjjal megkötött szerződést 2010-ben az újonnan kötendő szerződésekre napjainkban egyes vidékeken jellemző 50 kg búza/AK díjra módosítson, figyelembe véve azt a körülményt is, hogy a földre a szerződés lejártakor mint volt haszonbérlőnek *első helyen* előhaszonbérleti joga is van. Más lenne a helyzet *csökkenő haszonbérleti díjak* esetén, hiszen ekkor a földtulajdonos tartósan magas bérletidíj-igénye a hosszú távú szerződéskötésre ösztönzőleg hatna, a bérlő oldalán viszont költségnövekedést eredményezne.

Éppen ezért azokban az országokban, ahol a haszonbérlet csak hosszú távra köthető, 3-5 évenként *törvényi előírás alapján* megnyílik a lehetőség arra, hogy a szerződő felek a bérleti díj időközben bekövetkezett változása alapján a szerződést módosíthassák. Megegyezés hiányában vitarendező fórumhoz fordulhatnak, illetőleg ilyen esetben lehet viszonyítási pont a földügyi hatóság által évente megállapított *referencia haszonbérleti díj* is.

Említést kell tennünk a hatályos szabályozásban megbúvó azon ellentmondásról is, ami az *alhaszonbérlet tilalma* és az *előhaszonbérleti jog* előírása között húzódik. Az előbbi tilalom bevezetése már az 1914-es magyar magánjogi törvénytervezetben megjelent, és máig érvényesül, mégpedig azzal az indokoltsággal, hogy a mezőgazdasági haszonbérlet esetében fokozottan érvényesülnie kell a tulajdonos és a bérlő között a *bizalom elvének*, azaz kiemelt jelentősége van a haszonbérlő személyének. Emiatt a bérlő főszabályként nem adhatja tovább a termőföld művelési jogát. A tilalomnak egyébként közgazdasági indoka is van, megakadályozza ugyanis, hogy a földrészlet tulajdonlása révén képződő abszolút járadékból spekulatív szándékkal mások is részesedhessenek. Az alhaszonbérlet törvényi tilalmának kivételes feloldása üzemszabályozás esetében jogalkotói kényszert szül, ugyanis előfordulhat, hogy

egy agrárüzem tulajdonosa üzemét *más számára* bérbe adja. Ha az üzemnek része egy haszonbérbe vett földterület is, akkor az ügylet elvileg a törvényi tilalomba ütközne (*Jójárt – Kurucz, 2008*).

Az előhaszonbérleti jog Tft.-ben bevezetett intézménye viszont egyértelműen szembe megy a bizalmi elvvel a haszonbérlő személyének kiválasztása során. Egy konkrét esettel érzékeltetve: a termőföld tulajdonosa a szerződés lejártakor – *elfogadó nyilatkozat adása esetén* – a volt haszonbérlőnek, mint első helyen előhaszonbérletre jogosultnak kénytelen ismételten haszonbérbe adni a tulajdonát képező földrészletet akkor is, ha a volt bérlő művelési tevékenységével egyébként elégedetlen volt. A haszonbérleti szerződés azonnali hatályú felmondásával szemben ugyanis a haszonbérlő írásban ellentmondással élhet, s ilyen esetben csak polgári peres eljárásban lehetne a szerződés felbontását a bíróságtól kérni. Mivel ennek az eljárásnak a *tranzakciós költségigénye* aránytalanul nagy, jellemzően nem kerül sor még a keresetlevél benyújtására sem. Ha pedig a rendkívüli felmondásra nem került sor, a volt bérlő szabadon élhet a törvényben biztosított előjogával.

Végül indokoltnak tartanám, ha a gyakorlatban már csak elvétve alkalmazott földhasználati jogcímek, így különösen a *felesbérlet* és *részesművelési szerződés* szabályozása is felülvizsgálat alá kerülne, mert ezek a konstrukciók tartalmukat tekintve is csak hézagosan ismertek a földtulajdonosok, illetve -használók körében, s így nem jelentenek reális *alternatívát* a haszonbérleti szerződéssel szemben.

FORRÁSMUNKÁK JEGYZÉKE

(1) Béli G. (2000): Magyar jogtörténet – A tradicionális jog. Dialóg-Campus Kiadó, Pécs, 372 p. – (2) Biró Sz. (2010): A hazai birtokpolitika a közvetlen támogatási rendszer keretei között. Agrárgazdasági Információk 2010/1. Agrárgazdasági Kutató Intézet, Budapest, 116 p. – (3) Cursley, J. – Davys, M. – Green, K. (2009): Land Law. 6th edition, Palgrave MacMillan, 234 p. – (4) Fehér I. (2002): A francia földpiac működése. Gazdálkodás, 46. évf. 1. sz., 37-44. pp. – (5) Grimm, Ch. (2004): Agrarrecht. 2. Auflage, C.H.Beck, München, 392 p. – (6) Jójárt L. – Kurucz M. (2008): Földtörvény – Üzemszabályozás. Barankovics István Alapítvány, Budapest, 183 p. – (7) Kapronczai I. (2010): A földbirtok-politika választ igénylő kérdései. Gazdálkodás, 54. évf. 191-201. pp. – (8) Mikó Z. (2008): A „sofa" farmer. Agrárium 18. évf. 8. sz. 5. p. – (9) Naárné Tóth Zs. (2009): A termőföld közgazdasági értéke és piaci ára. SZIE Gazdálkodás és Szervezéstudományok Doktori Iskola Ökonómiai Tanulmányai 5. Agroinform Kiadó, Budapest, 186 p. – (10) Orlovits Zs. (2008): A mezőgazdasági üzem fogalmának agrárjogi értelmezése. Gazdálkodás 52. évf. 4. sz. 368-374. pp. – (11) Pálovics B. (1999): Társas gazdálkodás a francia mezőgazdaságban. Gazdaság és Jog VII. évf. 3. sz. 20-22. pp. – (12) Sz. n. (1914): Indokolás a Polgári Törvénykönyv törvényjavaslatához. III. kötet Kötelmi jog. Grill K., Budapest, 404 p. – (13) Szűcs I. (szerk.) (2003): Birtokviszonyok és mérethatékonyság. Agroinform Kiadó, Gödöllő, 224 p. – (14) Tullock, G. (1989): The Economic of Special Privilege and Rent Seeking. Kluwer Academic Publishers, Massachusetts, 104 p.